

I QUADERNI DELLA RIVISTA  
AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

OTTOBRE 2022

---

# L'ATTUAZIONE DEL PNRR

## UNO SGUARDO AL FUTURO

---

A CURA DI  
B.G. MATTARELLA, L.FIORENTINO, M.CARDONE



RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO PUBBLICO, DI DIRITTO  
DELL'ECONOMIA E DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

A CURA DEL  
CENTRO DI RICERCA SULLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE  
"VITTORIO BACHELET"

DIREZIONE: PROF. GIUSEPPE DI GASPARE -  
PROF. BERNARDO GIORGIO MATTARELLA

RIVISTA REGISTRATA PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA IN DATA 29/12/2005, N. 54

2/2005

CODICE ISSN 2038-3711

COPYRIGHT 2015 LUISS GUIDO CARLI

VIALE POLA 12

00198 ROMA ITALY



## ***INDICE***

Prefazione di <b>Luigi Fiorentino</b> .....	0
La risposta dell'Unione europea "oltre l'emergenza": una breve analisi di contesto di <b>Martina Cardone</b> .....	3
<i>Next Generation</i> UE e PNRR: <i>governance</i> , politiche pubbliche e innovazioni in Europa e in Italia di <b>Giacomo D'Arrigo</b> .....	10
Gestire un progetto complesso: il sistema di <i>governance</i> del Piano nazionale di ripresa e resilienza di <b>Chiara Mattei</b> .....	37
"Multilevel governance": un nuovo modello amministrativo di <b>Fabio Giampietro</b> .....	54
Il PNRR ed il raggiungimento degli obiettivi in Pubblica Amministrazione di <b>Claudia Lauricella Ninotta</b> .....	63
Le criticità strutturali del modello di <i>governance</i> scelto per l'attuazione del PNRR italiano di <b>Cristiano Arielli</b> .....	81
L'attuazione del PNRR. Criticità operative e gestionali di <b>Federica Piconese</b> .....	100
L'articolazione del sistema di rendicontazione e controllo sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano di <b>Elettra Ferri</b> .....	123

# ***Next Generation UE e PNRR: governance, politiche pubbliche e innovazioni in Europa e in Italia***

di Giacomo D'Arrigo

*Dottorando in diritto dell'Unione Europea presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, Università degli Studi di Messina*

**Abstract [It]:** Il Next Generation EU (NGEU) a livello europeo e i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresentano gli strumenti con cui l'Unione Europea e gli Stati membri hanno reagito all'emergenza pandemica diventata crisi economica nel biennio 2020/2021. Non semplici documenti di solo sostegno finanziario ma dispositivi organizzati sia per supportare istituzioni, comunità e privati, e sia per promuovere riforme e innovazione guardando ad una dimensione più coesa e forte del Continente in un contesto che ha visto la pandemia mondiale da Covid-19 colpire in modo inatteso e rapido tutti i Paesi del mondo. L'iniziativa del NGEU attraverso il Regolamento UE 2021/241 introduce elementi di novità sotto vari profili, in particolare tre: la costituzione di debito comune europeo; la definizione di nuova governance (istituzionale ed economica); la centralità/preminenza sempre più forte di alcune politiche pubbliche a discapito di altre. Tali aspetti disegnano un quadro di rinnovata centralità/rilancio del progetto europeo e di forza dell'Unione e dentro questo contesto, gestione, amministrazione, attuazione di politiche pubbliche, hanno assunto un significato e paradigmi nuovi. Il PNRR si caratterizza per essere un Piano che innova nella governance e negli obiettivi rispetto al tradizionale utilizzo dei fondi europei con una architettura ed una programmazione nuova che pare introdurre un modello che potrebbe diventare lo standard nella gestione di risorse. In particolare, il PNRR italiano impatta in modo significativo su PA e suo rilancio.

NGEU e PNRR sono quindi iniziative di natura economico/finanziaria e di innovazione gestionale per amministrazione e Governi, con una ridefinizione dei rapporti tra strutture europee e nazionali. La *governance* (europea e nazionale) e le politiche pubbliche, sono quindi i profili di maggiore novità: gli aspetti riguardanti tali punti sono al centro dell'articolo.

**Abstract [Eng]:** The Next Generation EU (NGEU) at European level and the National Recovery and Resilience Plans (PNRR) represent the tools with which the European Union and the member States reacted to the pandemic emergency that became an economic crisis in the 2020/2021 period. Not simple documents of financial support only but devices organized both to support institutions, communities and individuals, and to promote reforms and innovation by looking at a more cohesive and stronger dimension of the Continent in a context that has seen the global pandemic from Covid-19 hit unexpectedly and quickly all the countries of the world. The NGEU initiative through the EU Regulation 2021/241 introduces new elements under various profiles, in particular three: the establishment of a common European debt; the definition of new governance (institutional and economic); the increasingly strong centrality / pre-eminence of some public policies to the detriment of others. These aspects draw a picture of renewed centrality / relaunch of the European project and strength of the Union and within this context, management, administration, implementation of public policies, have taken on a new meaning and paradigms. The PNRR is characterized by being a Plan that innovates in governance and objectives compared to the traditional use of European funds with a new architecture and programming that seems to introduce a model that could become the standard in the management of resources. In particular, the Italian PNRR has a significant impact on PA and its relaunch.

NGEU and PNRR are therefore initiatives of an economic / financial nature and management innovation for administration and governments, with a redefinition of the relationships between

European and national structures. Governance (European and national) and public policies are therefore the most novel aspects: the aspects concerning these points are at the center of the article.

**Sommario:** 1. Introduzione: la nascita del *Next Generation EU*. – 2. Base e struttura giuridica del NGEU. – 3. Le novità introdotte: debito comune, *governance*, condizionalità. – 4. Il PNRR italiano: *governance* e impatto sulla Pa. – 5. Conclusioni: valore e prospettiva di NGEU e PNRR.

## **1. Introduzione: la nascita del Next Generation EU**

La deflagrazione della pandemia da covid-19 tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 ha impattato in modo rilevantissimo su tutto il pianeta. Una vicenda significativa per gli aspetti umani, prima ancora che sotto i profili economici e sociali, con quasi 6 milioni di persone morte e oltre 500 milioni di casi di malattia dall'inizio della pandemia<sup>16</sup> nel mondo. Nel quotidiano della popolazione mondiale, sono intervenuti provvedimenti di chiusura di scuole, luoghi di lavoro, spazi pubblici e frontiere. A queste disposizioni, si sono inoltre aggiunte misure di sicurezza sanitaria che hanno anche limitato le libertà individuali attraverso coprifuochi, quarantene, restrizioni degli spostamenti, misure di confinamento. Tutte disposizioni risultate necessarie per contenere le ondate del virus soprattutto nel periodo iniziale. I drammatici costi umani e sociali si sono inoltre trasformati, in brevissimo tempo, in conseguenze economiche spaventose sia a livello globale che territoriale: per avere una stima di contesto basti pensare come nel 2020 le economie del 90% dei Paesi del mondo, abbiano visto contrarre il loro pil in maniera simultanea<sup>17</sup>. Una crisi definita da Marco Buti e George Papacostantinou, due economisti che hanno o hanno avuto ruoli di primissimo piano nelle istituzioni europee, come «un arresto improvviso dell'attività economica a causa dei blocchi e del simultaneo shock della domanda e dell'offerta»<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), *Health Emergency Dashboard* aggiornato al 21 luglio 2022.

<sup>17</sup> Fondo Monetario Internazionale (FMI), *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the Covid-19 Pandemic*, 2021.

<sup>18</sup> M. BUTI e G. PAPACOSTANTINOU, *The Legacy of the Pandemic: How Covid-19 is Reshaping Economic Policy in the EU*, in Centre Economic Policy Research Policy Insight, n. 109, 2021.

Il *Next Generation EU* (ed i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza a questo collegati) è il principale strumento con cui l'Unione Europea (e gli Stati membri) ha reagito a questa emergenza sanitaria poi divenuta economica. Uno strumento caratterizzato da nuovi profili gestionali, di management e di *governance* e più in generale con una impostazione che rappresenta per la dimensione europea, un cambio di paradigma, «un punto di svolta nel processo di integrazione europea»<sup>19</sup>. Una novità rispetto alla tradizionale platea di programmi, iniziative e progetti dell'Unione Europea, che ne testimonia l'importanza tanto da far parlare studiosi e analisti del passo fondamentale compiuto nella direzione di una architettura dell'UE indirizzata verso il modello dei sistemi federali. Rispetto a questo, c'è stato anche chi ha parlato della possibilità di essere davanti al «momento hamiltoniano»<sup>20</sup> d'Europa: il riferimento è ad uno dei padri fondatori degli States, Alexander Hamilton, che nel 1790 trasformò il debito che le 13 colonie avevano accumulato nella lotta per l'indipendenza dal Regno Unito in debito pubblico del nuovo Stato federale, mettendo così le basi per la nascita degli Stati Uniti, che grazie a questa decisione si son potuti dotare di mezzi finanziari comuni e di uno strumento unico e unitario per la gestione della leva fiscale e del bilancio. L'espressione «momento hamiltoniano» ha quindi assunto un significato simbolico notevole rilevandosi una decisione cruciale nel processo di costituzione degli Stati Uniti che hanno così potuto gestire proprie (nuove) politiche pubbliche e di sviluppo non soltanto verso l'esterno, ma anche rispetto agli Stati membri fondatori. Il richiamo/riferimento a questa espressione non è limitato ai soli studiosi; infatti, anche diversi rappresentanti istituzionali di rilievo (con il valore che questo comporta nei processi di decisione) sono intervenuti in questo dibattito. Si possono citare in particolare due nomi: il primo, Olaf Scholz che nel maggio del 2020 quando era «solo» il ministro del Tesoro della più forte economia del continente e non ancora il Cancelliere della Germania, su uno tra i più autorevoli settimanali europei, ha espressamente fatto riferimento proprio al «momento hamiltoniano» che l'Europa si apprestava a vivere considerando le decisioni assunte a Bruxelles rispetto alla crisi sociale ed economica generata dalla pandemia da Covid-19<sup>21</sup>; il secondo, Paolo Gentiloni che da Commissario UE agli Affari economici ha usato tale espressione riferendosi alla «necessità di un

---

<sup>19</sup> F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, 2022.

<sup>20</sup> L. LIONELLO, *Next Generation UE: has the hamiltonian moment for Europe?*, in Eurojus, n. 4, 2020.

<sup>21</sup> O. SCHOLZ, *Jemand muss vorangehn*, in Die Zeit del 19 maggio 2020.

secondo momento hamiltoniano per affrontare la crisi attuale. Adesso lavoriamo perché si possa realizzare. Se funziona, *Next Generation EU* cambierà il volto dell'Europa»<sup>22</sup>.

Queste valutazioni sul contesto dentro cui si sviluppa l'iniziativa, unite alla notevole entità economica stabilita dall'Europa (750 miliardi di euro ai prezzi del 2018) ed alle novità del meccanismo di funzionamento introdotte con il NGEU, definiscono quindi un cambiamento assoluto intervenendo nell'architettura dell'Unione e definendo elementi di *governance* europea del tutto nuovi. Nei cento giorni che vanno dal 25 marzo 2020 (quando i leader di Francia, Italia, Spagna, Belgio, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia, formalizzano al Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel la richiesta di un qualche strumento di debito europeo per contrastare la pandemia<sup>23</sup>) al 21 luglio dello stesso anno (quando in un vertice di ben 5 giorni il Consiglio europeo raggiunse l'accordo politico complessivo sul *Next Generation EU* e sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021/2027<sup>24</sup>) si è assistito ad un balzo in avanti dell'esperienza europea. Forse uno degli avanzamenti più significativi mai fatti sin dalla nascita e che sembra confermare l'ormai famosa profezia di Jean Monnet: «l'Europa sarà forgiata dalle crisi e sarà la somma delle soluzioni adottate per quelle crisi».

Si può qua anticipare che il cambio di paradigma citato, fa riferimento in particolare a questi aspetti: la costituzione, per la prima volta, di uno stock di debito comune che finanzia gli Stati membri; la possibilità di incidere sulle politiche pubbliche non tramite regole e vincoli ma con investimenti e risorse; la definizione di una *governance* che rafforza il ruolo di Bruxelles rispetto alle singole capitali. Il combinato disposto degli elementi di questi tre aspetti, hanno determinato appunto, un fatto di innovazione significativa dell'Europa che è quel cambio di paradigma a cui si è fatto riferimento.

## **2. Base e struttura giuridica del NGEU**

Prima di entrare nel dettaglio delle riflessioni sulla *governance* e sulle politiche pubbliche europee che introduce il *Next Generation UE*, è utile un rapido richiamo al complesso di norme (di natura diversa) che rappresentano la principale struttura giuridica

---

<sup>22</sup> P. GENTILONI, *L'Europa tra sfide economiche e minacce geopolitiche*, conferenza presso la Luiss il 6 aprile 2022.

<sup>23</sup> S. WILMES, E. MACRON, K. MITSOTAKIS, L. VERADKAR, G. CONTE, X. BETTEL, A. COSTA, J. JENSA, P. SANCHEZ, *lettera al Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel*, 25 marzo, 2020.

<sup>24</sup> CONSIGLIO EUROPEO, Riunione straordinaria del Consiglio Europeo, 17/21 luglio 2020, conclusioni

di questa iniziativa. Un richiamo di elencazione dei provvedimenti ma necessario per avere una visione d'insieme utile a comprendere il valore dell'iniziativa messa in campo, la sua ampiezza, il processo decisionale e, l'insieme dei settori/temi toccati e come, da ultimo, l'iniziativa del *Recovery Plan* ed il *Next Generation EU* (il primo genera e finanzia il secondo che a sua volta sostiene i PNRR nazionali) incida nella normativa e nella attività europea. Già sotto questo aspetto, si può cogliere come non ci si limita ad introdurre un singolo atto con un singolo Regolamento, ma si costruisce una pluralità di norme che a vario titolo contribuiscono a completare una iniziativa innovativa per l'Unione Europea. Si tratta quindi di richiamare velocemente 6 testi, le rispettive basi giuridiche di riferimento nel diritto europeo e le finalità: 1) Regolamento UE 2020/2094 del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa, a sostegno dell'economia dopo la crisi Covid-19<sup>25</sup>: ha la funzione di istituire appunto il NGEU e definirne l'ammontare e trova la sua base giuridica nell'art. 122 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). 2) Regolamento UE e Euratom 2020/2093 del Consiglio che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale 2021/2027<sup>26</sup>: fissa il QFP del settennato indicato e ne definisce l'ammontare complessivo, ha come riferimento giuridico l'art. 312 del TFUE. 3) Decisione 2020/2053 del Consiglio che riguarda il sistema di risorse proprie dell'Unione<sup>27</sup>: che autorizza il finanziamento del QFP e del NGEU e per quest'ultimo tramite l'emissione di titoli di debito comune ed ha nell'art. 311 del TFUE la propria base giuridica. 4) Regolamento UE e Euratom 2020/2092 del Parlamento e del Consiglio<sup>28</sup>: individua il regime generale delle condizionalità finalizzato alla protezione del bilancio dell'Unione con i requisiti di rispetto dello Stato di diritto come condizione per accedere ai fondi di NGEU e QFP, in questo caso la base giuridica è data dall'art. 322 sempre del TFUE. 5) Accordo Interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione<sup>29</sup>: si occupa della gestione del bilancio ed in particolare definisce la tabella di marcia per l'introduzione di tasse europee per ripagare capitale e

---

<sup>25</sup> REGOLAMENTO (UE) 2020/2094 DEL CONSIGLIO del 14 dicembre 2020.

<sup>26</sup> REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2093 DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2020.

<sup>27</sup> DECISIONE (UE, EURATOM) 2020/2053 del 14 dicembre 2020.

<sup>28</sup> REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 dicembre 2020.

<sup>29</sup> ACCORDO INTERISTITUZIONALE TRA PARLAMENTO EUROPEO, IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E LA COMMISSIONE EUROPEA SULLA DISCIPLINA DI BILANCIO, SULLA COOPERAZIONE IN MATERIA DI BILANCIO, E SULLA SANA GESTIONE FINANZIARIA NONCHE SU NUOVE RISORSE PROPRIE, COMPRESA UNA TABELLA DI MARCIA PER L'INTRODUZIONE DI NUOVE RISORSE PROPRIE del 16 dicembre 2020.

interessi del NGEU ed ha come riferimento l'art. 295 del TFUE. 6) Regolamento UE 2020/241 del Parlamento e del Consiglio<sup>30</sup>: istituisce il dispositivo per la Ripresa e Resilienza e definisce *governance* e criteri per utilizzo dei fondi attraverso i PNRR dei singoli Paesi, con riferimento l'art. 175 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Un costruito complesso e completo quindi, che dentro il perimetro dei Trattati non solo introduce, organizza e rende operativa, una iniziativa innovativa rispetto ai tradizionali programmi/attività UE, ma determina elementi nuovi nel profilo e nel funzionamento dell'Unione e rispetto al contesto che la vedeva da anni in difficoltà, senza quasi più le motivazioni ideali che l'avevano generata e con vicende che ne hanno messo in discussione l'esistenza stessa. Il *Next Generation EU* pare infatti essere il «cigno bianco» che genera un cambio di prospettiva ed una inversione di rotta per l'Europa alle prese con una serie di eventi negativi, tra cui il «cigno nerissimo» della pandemia che ha quasi fatto venir meno anche le motivazioni stesse dello stare insieme. Prima ancora (2005) l'accantonamento del progetto di dotarsi di una costituzione europea dopo la bocciatura dei referendum di Francia e Olanda; la crisi economica greca (2008) propagatasi poi in tutto il continente; la crescita elettorale dei partiti antieuropei (2011/2018); la *brexit* (2016) in cui per la prima volta si è avuta una fuoriuscita dall'Unione e non l'adesione di un Paese, in questo caso una potenza del G7 come il Regno Unito con valore e forza che questo rappresenta. Insomma, dopo l'ultima grande «avventura collettiva» che aveva dato senso e prospettiva all'UE in apertura del secolo (l'arrivo dell'euro nel 2002), gli eventi negativi richiamati hanno visto curvare in negativo la storia dell'Europa come soggetto istituzionale e politico, sino appunto al peggiore degli accadimenti: la pandemia mondiale che ha minato economia, società e l'impianto costruito attraverso un processo di integrazione che va avanti da 70 anni. Basti pensare che il «ciascuno per se» come regola che ha caratterizzato le reazioni delle prime settimane di diffusione del virus ha portato, attraverso differenti strumenti di *soft law* (in questo caso: «orientamenti», «comunicazioni» e «consigli pratici») anche alla sospensione<sup>31</sup> dell'Accordo di Schengen (in vigore dal 1995, oggi «l'Area Schengen»

---

<sup>30</sup> REGOLAMENTO (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021.

<sup>31</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio, *Covid-19: Restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*, 16 marzo 2020; COMMISSIONE EUROPEA, Covid-19 Orientamenti relativi alla gestione delle frontiere destinate

vede 26 Paesi aderenti di cui 4 non sono membri UE) che ha definito e garantito la principale caratteristica (ed al tempo stesso il più visibile e concreto risultato) dell'Europa: la libera circolazione di persone e merci e la costruzione della più grande area di libero scambio del mondo. I provvedimenti indicati, seppure riguardanti differenti piani di intervento, hanno comunque concorso a delineare un quadro di regole di condotta che hanno assicurato una drastica riduzione dei flussi di persone e, al tempo stesso, garantito il trasporto di merci e catene di approvvigionamento in momenti di emergenza e nell'interesse collettivo. Sospensione che in 35 anni di funzionamento dell'Area Schengen, si è avuta già 116 volte ma sempre per scelta di singoli Stati e mai per decisione collegiale impattante su tutto il continente.

Il *Next Generation EU* arriva quindi in questo contesto, mentre l'Europa è debole e messa in discussione. L'iniziativa del *Recovery* rappresenta lo strumento che proprio nel momento più difficile dell'Unione, concretizza un *change* di scenario e apre ad una nuova prospettiva di ripresa postpandemica, unitaria e di rilancio della realtà politica ed istituzionale: uno scenario da «cigno bianco» inatteso ed improvviso.

### **3. Le novità introdotte: debito comune, *governance*, condizionalità**

Come detto, tutti gli atti normativi sopra richiamati, che a vario titolo si occupano dell'iniziativa del *Next Generation EU*, sono importanti ed estremamente legati tra loro intervenendo con una struttura giuridica complessa in un contesto (sociale, economico e decisionale) che è di per sé altrettanto complesso. Con riferimento ai temi qua analizzati, in particolare questa analisi si sofferma su due Regolamenti UE: il 2020/241 ed il 2020/2092. Al netto dell'importanza degli altri testi, questi affrontano infatti le tre vicende al centro del paper e sono caratterizzanti dell'intera operazione del NGEU. A questi testi inoltre è da accostare – per quel che riguarda l'Italia in particolare – il DL n. 77 del 2021 che è lo strumento che disciplina in modo completo la *governance* del PNRR.

Partendo dai due Regolamenti UE, le novità principali introdotte riguardano: la creazione di un rilevante stock di debito comune; la definizione di una nuova *governance* gestionale; l'individuazione (e centralità) di nuove politiche pubbliche; le novità sul

---

a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, 16 marzo 2020; COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione sull'attuazione delle corsie verdi previste dagli orientamenti relative alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, del 24 marzo 2020.

sistema di condizionalità con particolare riferimento allo Stato di diritto ed alla parità di genere.

Con il NGEU l'Europa rompe, per la prima volta, il tabù del debito comune e ne viene costituito uno stock ascrivibile all'UE permettendo alle istituzioni europee di intervenire con risorse proprie in ambiti vitali per la vita delle persone, delle comunità, delle imprese offrendo una prospettiva istituzionale ed economica di maggiore integrazione e crescita. Vi è, di fatto e di diritto per l'UE e per gli Stati membri, il vincolo dell'assunzione di responsabilità comune del debito contratto per la ripresa causata da pandemia, definendo così un punto di partenza per costruire un approccio nuovo. Un approccio che è anche l'occasione per l'Unione di cambiare la *governance* economica sino ad oggi schiacciata solo sui vincoli finanziari e senza strumenti concreti di politica economica necessari per affrontare proprio gli scenari nuovi e improvvisi. Una impostazione questa ben sintetizzata nella lettera con cui Mario Draghi ed Emanuel Macron hanno presentato la loro proposta per la riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC): «abbiamo bisogno – hanno scritto i due *leader* – di più spazio di manovra e di margine di spesa sufficiente per prepararci al futuro e per garantire la nostra piena sovranità. Il debito per finanziare tali investimenti, che certamente gioveranno alle generazioni future e alla crescita di lungo termine, dovrà essere favorito dalle regole di bilancio»<sup>32</sup>. Proposta questa che è stata anche accompagnata da un *working papers*<sup>33</sup> apparso sul sito dell'università di Chicago curato Charles-Henri Weymuller e Francesco Giavazzi (rispettivamente i primi consiglieri economici di Macron e Draghi) che hanno firmato questo lavoro con i riferimenti mail ufficiali di Eliseo e di Palazzo Chigi, dettagliando la proposta di nuova gestione del debito messa sul tavolo rendendola oltre la semplice riflessione politica sulla revisione del PSC che dovrebbe arrivare ad un punto di decisione nel 2023. Per stare all'attualità, l'Unione è stata quindi autorizzata (e già da mesi è attiva su questo versante) a raccogliere risorse sui mercati tramite l'emissione di obbligazioni. Anche qua, cambia completamente il paradigma secondo il quale a fare debito (a gestirlo e a risponderne) fossero solo gli Stati senza alcuna forma di condivisione o socializzazione di debito e spese generate da debito. Questo tipo di solidarietà, e

---

<sup>32</sup> M. DRAGHI, E. MACRON, *The eus fiscal rules must be reformed*, in Financial Times, 23 dicembre 2021.

<sup>33</sup> F. GIAVAZZI, V. GUERRIERI, G. LORENZONI, C.- H. WEYMULLER, *Revisiting the European Fiscal Framework*, del 23 dicembre 2021.

indirettamente la leva fiscale come mezzo per ripagare i debiti anche non propri, è stato un tabù che senza la grave crisi pandemica non si sarebbe certamente violato. E per questo è necessario che il NGEU funzioni: per dirla con le parole di Marco Buti e Marcello Messori riferendosi all'Italia «il successo del PNRR è condizione necessaria anche se non sufficiente per trasformare l'ipotesi di una capacità fiscale europea permanente in una concreta possibilità. Questo nuovo clima permetterebbe di mutualizzare il futuro»<sup>34</sup>. L'innovazione del meccanismo che riguarda il debito, è stato ben spiegato da Luca Lionello: «l'Unione non assorbirà i debiti esistenti, ne fornirà automaticamente ai governi nazionali le risorse raccolte sui mercati finanziari. I 750 miliardi di euro di nuovo debito saranno di proprietà dell'Unione che decide come utilizzarli per sostenere la ripresa economica in Europa»<sup>35</sup>. Una architettura che supera sia la rigida interpretazione della c.d. «clausola di non salvataggio»<sup>36</sup> e sia l'ostilità alla raccolta di risorse per fare debito comune. Anzi, considerati i tempi di utilizzo e di ripago del debito (rispetto all'utilizzo, gli Stati membri dovranno impegnare il 70% delle risorse entro il 2022 e il 30% restante entro il 2024 e saranno chiamati a dare conto di investimenti e riforme realizzate con queste risorse entro il 2026; mentre rispetto al ripago del debito, le scadenze di rimborso delle obbligazioni sono a lungo termine: le prime infatti matureranno nel 2028 e le ultime hanno l'orizzonte del 2058) è da considerare come per diversi decenni a venire la regola del pareggio del budget sarà di fatto disapplicata, seppure avendo l'intera operazione la qualifica di «eccezionale» e transitoria perché legata al momento emergenziale. Ci sono infine due altri aspetti legati al debito che occorre richiamare: uno storico, ricordando che ci sono già stati dei precedenti. Si ricordano qua i due casi più significativi: il programma *Community Loan Mechanism* (CLM) finanziato dalla Comunità europea negli anni Settanta a seguito della crisi petrolifera e poi più volte utilizzato nel tempo; e più recentemente (proprio in questa crisi pandemica) i c.d. *social bonds* con cui è finanziato il programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)<sup>37</sup> di sostegno all'occupazione e meglio conosciuto come la c.d. «cassa integrazione europea». Ma è altrettanto importante ricordare come in entrambi i casi si è

---

<sup>34</sup> M. BUTI, M. MESSORI, *Un nuovo Patto di Stabilità per finanziare la transizione e ridurre gradualmente i debiti*, in *Il Sole 24 Ore* del 15 dicembre 2021.

<sup>35</sup> L. LIONELLO, *cfr* nota, n. 5.

<sup>36</sup> ART. 125 DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

<sup>37</sup> REGOLAMENTO (UE) 2020/672 DEL CONSIGLIO del 19 maggio 2020.

trattato di iniziative settoriali e «piccole» per dimensione che non hanno inciso né sulla situazione economica complessiva del Vecchio Continente né sulla sua prospettiva politica. Il secondo aspetto riguarda invece il ruolo dell'Europa proprio sul terreno del debito: senza un disegno complessivo ma procedendo di crisi in crisi, questa ha assunto sempre più spazio come soggetto finanziario e di intermediazione (incidendo, in modo indiretto, sulle politiche finanziarie e di investimento degli Stati): *Quantitative Easing*, *Pepp* e altri programmi della Bce; *Sure*; *Next Generation*, per citare i più conosciuti ma anche i più significativi dal punto di vista quantitativo, hanno sempre più spostando il debito pubblico dai Paesi membri sulle spalle delle diverse istituzioni europee che di fatto si sostituiscono o che garantiscono per gli Stati nel rapporto con gli investitori, con indubbio vantaggio per gli Stati stessi sia in termini di riduzione delle esposizioni e sia in termini di risparmio degli interessi. Una mutazione non da poco del ruolo finanziario dell'Unione rispetto ai mercati e rispetto ai governi. Per avere una stima che aiuti a comprendere l'impatto che il *Next Generation EU* ha avuto rispetto al debito e rispetto al ruolo per l'Europa nella sua acquisizione, basti pensare che, a dicembre 2021, l'Unione europea è già tra le prime realtà istituzionali per quantità di titoli di debito posseduti, in una dimensione di circa 160 miliardi di titoli. Un volume simile a quello della Germania e di altri grandi Stati del continente.

Il secondo aspetto di novità che il Regolamento UE 2020/241 introduce attiene alla *governance*, con riferimento ai meccanismi di gestione istituzionali ed economici a livello europeo. Già da anni sono emerse le diverse criticità delle regole e procedure di funzionamento nella gestione di iniziative continentali e più in generale dei meccanismi di rapporto tra le differenti istituzioni nei diversi livelli. Crisi e difficoltà di varia natura che hanno messo in luce la gravità del contesto con la maturazione della convinzione che non bastassero più e che invece necessitassero – insieme a un'iniziativa nuova – anche strumenti innovativi per la gestione dei rapporti tra Bruxelles e le capitali europee e regole per le relazioni tra le stesse istituzioni comunitarie. Con il NGEU si hanno una serie di elementi, disposizioni e dettami che – a Trattati invariati – definiscono novità che, pur non cambiando formalmente la *governance* istituzionale-economica, certamente intervengono nell'assetto complessivo europeo con innovazioni che incidono non poco. In questa direzione vanno tutta una serie di atti ufficiali della Commissione (il soggetto che ha visto crescere lo spazio della propria azione e influenza) che dal settembre 2020

hanno riguardato le modalità operative di impiego, di spesa, di redazione dei progetti, di rendicontazione e più in generale di tutte le attività legate all'attuazione delle diverse fasi del *Recovery Resilience Facility*, lasciando agli Stati membri minore discrezionalità nelle decisioni, minori margini di azione, riducendo doppi passaggi e ridondanze gestionali e aumentando invece il livello di responsabilizzazione per i governi. È inoltre utile tenere a mente che sempre sul crinale del rapporto centro-periferia, l'utilizzo delle risorse del *Recovery* non è automatico ma subordinato alla redazione (e conseguente valutazione da parte della Commissione) di Piani nazionali dettagliati (PNRR) contenenti progetti, timing, riforme, scadenze, che debbono rispettare la tempistica assegnata. I PNRR sono già stati quasi tutti presentati ed attivi (ad oggi con l'eccezione di Polonia e Ungheria) con la programmazione triennale 2021-2023 e con la possibilità che nel 2022 si possa – a livello continentale – un riesame al fine di una ripartizione definitiva dei fondi; le risorse infatti, da utilizzare con vincoli temporali rigidi, sono previste in due grosse tranche: il 70% impegnabili entro il 2022 e il restante 30% entro il 2023. Vincoli, questi appena citati, di tipo organizzativo che caratterizzano la costruzione, la gestione e la definizione dell'agenda dei Piani nazionali. Un altro elemento riguardante il rapporto tra Unione e Stati – segnando anche qua una gerarchia – è dato dal dovere che questi ultimi, nella redazione dei documenti, hanno avuto nell'attenersi a due indicazioni: essere in coerenza con le raccomandazioni specifiche per Paese redatte dal Consiglio europeo per gli anni 2019 e 2020 per ogni singolo Stato (rispetto a riforme da realizzare e criticità da affrontare); avere delle quote minime di stanziamento in alcuni specifici settori già decise in sede UE con riferimento sia all'ambito sia al *quantum*. Nel dettaglio dei contenuti dei PNRR, tale ultima indicazione riguarda almeno il 37% delle risorse per interventi in materia di transizione ecologica<sup>38</sup> e almeno il 20% da destinare alla transizione digitale. Due forti vincoli di contenuto quindi che, in particolare con riferimento alla seconda, obbliga ad assegnare circa il 57% delle risorse complessive utilizzate da ogni singolo Paese, in due soli settori (oggi di grande rilevanza economica e sociale). Sul tema delle risorse, è utile far presente come un elemento di vantaggio per gli Stati è dato dalla non previsione dell'obbligo (abituale per i fondi europei) della quota di cofinanziamento nazionale. Dei rapporti centro/periferia infine, c'è anche un altro aspetto da evidenziare e

---

<sup>38</sup> Rispettando il principio del *do no significant harm* (avendo cioè cura che le spese effettuate non abbiano ripercussioni negative sull'ambiente).

riguarda il ruolo degli organismi europei nell'esprimere una valutazione sui Piani, ponendo (anche qua) una gerarchia di fatto riferita al «chi determina che si finanzia cosa»: nella fase di valutazione dei singoli Piani – prima dell'ok formale del Consiglio – è la Commissione ad analizzare i documenti ed esprimersi, predisponendo di fatto per l'organo politico una griglia che già indica il tracciato della decisione da assumere. Vi è infine la possibilità per tutti gli Stati membri (dentro un principio/meccanismo di trasparenza e controllo reciproco sullo stato dell'arte rispetto al corretto utilizzo delle risorse comuni) di poter impugnare i documenti degli altri Paesi qualora vengano ravvisati – durante il semestre europeo che rappresenta lo spazio temporale per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati – il mancato rispetto di norme o di indicazioni contenute nelle linee guida europee. Impugnazione che può arrivare anche a far sospendere i pagamenti delle varie tranches sino a quando non vi è una decisione finale della Commissione che deve esprimersi entro tre mesi (la c.d. «clausola di emergenza»). Nella definizione dei PNRR, guardando quindi più nel dettaglio del processo complessivo della redazione dei Piani, emergono ben tre i macrovincoli di cui i Paesi devono tenere conto: le linee guida della Commissione; l'aderenza alle raccomandazioni *Country*; l'inserimento dei documenti nel semestre europeo. Vincoli che rappresentano forti condizionalità a vantaggio della dimensione sovranazionale, necessari però per garantire l'efficacia dell'iniziativa e dei Piani dentro due binari: il rispetto di tempi; il contesto di omogeneità di contenuti e meccanismi di funzionamento.

Sempre in tema di regole di funzionamento, vi è da considerare l'innovazione della *governance* istituzionale, quella che attiene sia ai compiti e alle competenze tra le istituzioni UE e sia al suo funzionamento e alla ripartizione di responsabilità. Questa è articolata – in grande sintesi – come segue: la Commissione, oltre ai compiti già indicati nel rapporto con gli Stati, nella fase operativa ha competenze e ultima parola sull'esecuzione, sull'erogazione e sul monitoraggio delle attività e delle riforme previste nei piani nazionali così come sono finanziati. L'Esecutivo europeo è formalmente l'interlocutore principale degli Stati: dal supporto alla pianificazione degli interventi, alla vigilanza sui progetti e la loro rispondenza agli obiettivi indicati. È il soggetto con cui vengono siglati i singoli accordi (contratti) tra Bruxelles e le capitali nazionali, contenenti le regole di ingaggio per la gestione dei Piani, e anche quello che formalmente emette i pagamenti agli Stati in conformità ai risultati della procedura d'esame. Anche tale

disposizione trova fondamento nei Trattati, l'art. 317 primo comma del TFUE assegna infatti alla Commissione il compito di «eseguire il bilancio [...] tenendo conto dei principi di gestione finanziaria»<sup>39</sup>. Il ruolo della Commissione inoltre, ha altri due modi di condizionamento: attraverso il parere necessario del Comitato economico e finanziario che si esprime sui singoli PNRR; attraverso l'intervento di uno o più Stati che ritenga/no che vi siano gravi deviazioni rispetto all'adempimento degli impegni di un determinato Piano, potendo quindi chiedere al Presidente del Consiglio europeo che la questione sia affrontata appunto in sede di Consiglio, in entrambi i casi è la Commissione a bloccare l'esborso di risorse sino a quando il Consiglio non affronta la questione. Sempre rispetto alla *governance* istituzionale, per stare invece ai compiti del Consiglio, l'organismo formato dai Capi di Stato e di governo ha il compito di approvare, a maggioranza qualificata, i singoli Piani (dopo l'istruttoria di merito realizzata dalla Commissione) ed esprime anche un voto formale anche nei diversi passaggi che si dovessero avere con riguardo a modifiche, integrazioni, sospensioni. Infine il Parlamento europeo che, dopo aver svolto un ruolo primario durante la fase di approvazione del Regolamento del *Recovery* e sul QFP, viene relegato in una posizione un po' più marginale rispetto alle dinamiche di operatività: gli viene garantita l'informazione costante e l'aggiornamento sull'andamento complessivo attraverso una relazione annuale redatta dalla Commissione mentre le sue commissioni competenti hanno la possibilità di chiedere notizie specifiche sull'attuazione del NGEU e su questa esprimere pareri di cui si deve tenere conto nella gestione. Come fa notare Gianluca Contaldi, emerge la curiosità che l'ambito di coinvolgimento e confronto in cui si colloca la partecipazione dell'Assise di Strasburgo, «vertono non sulla definizione degli obiettivi economici, ma soltanto sul livello di attuazione dei Piani nazionali o sul funzionamento complessivo del sistema»<sup>40</sup>. Anche i Parlamenti nazionali escono indeboliti dal circuito decisionale del NGEU con un loro arretramento nel ruolo di controllo, che non va oltre l'informativa cui è tenuto il Parlamento europeo nei confronti delle Assemblee nazionali, e un'assenza di ruolo rispetto al momento delle scelte inoltre, nell'organizzare i propri lavori negli anni a venire, il Parlamento italiano non potrà non tenere conto delle priorità e dall'impostazione che stanno alla base del PNRR. Da questa panoramica su ruoli e competenze delle

---

<sup>39</sup> ART. 317 TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.

<sup>40</sup> G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in Studi sull'integrazione europea, n. 2 del 2021.

istituzioni Ue rispetto ai compiti loro assegnati dal Regolamento 2020/241 che definisce *governance* gestionale e regole di utilizzo dei fondi, appare evidente come autorità e profilo della Commissione Europea vengano rafforzati sia con riferimento al meccanismo decisionale che viene accentrato su questo organismo e sia rispetto alla politica economica dell'Unione definendo un livello diverso e più alto di integrazione rispetto al mero «coordinamento» in capo all'Eurogruppo per le politiche economiche dei singoli Stati.

Il terzo profilo di interesse e novità dato dal *Next Generation EU* è quello che riguarda il *change* che determina rispetto ad altri due elementi: la rinnovata attenzione alle Politiche pubbliche; una ancora più vigorosa (rispetto ad oggi) forza delle condizionalità, in particolare con riferimento allo Stato di diritto ed alla parità di genere.

Partendo dalle politiche pubbliche, come ha evidenziato Luigi Fiorentino, «il NGEU ed i Piano di Ripresa e Resilienza delinea proprio un cambiamento profondo, per politiche, approcci, *governance*, apparati, con l'obiettivo di fondo di intervenire con riforme negli ambiti sui quali l'Europa nel corso degli anni ha sollecitato i Paesi ad agire»<sup>41</sup>. Soffermandoci infatti sul pre pandemia, viene in risalto come l'attenzione alle politiche, fosse «limitata» alle politiche economiche, di bilancio e di gestione delle finanze, con un ruolo della normativa comunitaria che in questi ambiti è cresciuto nel tempo. Nell'ultimo decennio, lo spazio delle decisioni di Bruxelles si è sempre più ampliato a discapito o condizionando, anche le normative nazionali con l'obiettivo (dichiarato) di determinare tre elementi: convergenza tra le economie dei Paesi membri dell'Unione; convergenza nelle regole di finanza; perseguimento dell'equilibrio di bilancio. In sostanza la «disciplina di finanza» (che consiste nello stabilire delle regole di finanza pubblica e di bilancio che tutti gli Stati devono rispettare) è stata (e a normativa invariata lo è ancora) la regola base dei rapporti tra gli Stati dell'Unione e di regolazione delle politiche pubbliche. Con una serie di normative<sup>42</sup> che si sono succedute nel tempo – dal 1997 con l'importante passaggio della strutturazione del Patto di Stabilità e Crescita e poi via via con i successivi interventi che lo hanno riguardato, strutturando sempre più la *governance* economica europea – si è definito un sistema sempre più complesso e

---

<sup>41</sup> L. FIORENTINO, *intervento di presentazione del volume Next Generation EU e Pnrr italiano* di Giacomo D'Arrigo e Piero David, Rubbettino, 2022.

<sup>42</sup> Gli Artt. 119, 120, 121 e 126 del TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA ne rappresentano la base giuridica.

tecnicista che, davanti a cambiamenti e crisi, si è sempre più spesso trasformato in limite con molta rigidità e poca capacità di adattamento ad intervenire in contesti diversi da quelli per i quali è stato immaginato e utilizzato. Le parole di Luigi Fiorentino: il «valore dell'amministrare che spesso è finito sepolto in cavilli e adempimenti, snaturando così anche la missione delle amministrazioni pubbliche»<sup>43</sup> aiutano a spiegare meglio tale limite. Ad occuparsi delle politiche pubbliche vi sono state anche le raccomandazioni specifiche per Paese, meglio conosciute come *Country Specific Recommendations* (CSR), pubblicate annualmente dalla Commissione. Le CSR rappresentano uno dei mezzi principali – non vincolanti – di rapporto tra l'Unione (livello centrale), il Paese (livello periferico) e le loro politiche pubbliche, definendo indirizzi nelle attività rispetto a interventi e riforme necessarie per omogeneizzare a livello continentale il contesto normativo in specifici settori. Con il NGEU si ha una svolta: non più meccanismi di vincolo (PSC) e indicazioni (CRS) ma sostegno e incentivi verso alcune politiche e settori rispetto a penalizzazioni in altri differenti ambiti. Si struttura cioè un metodo per influire in modo ancora più determinante su economie, politiche e normative: con il *Recovery* si assiste cioè al primo vero passo nella direzione dello «sviluppo di una politica macroeconomica europea»<sup>44</sup>. Nel concreto questo si realizza sia attraverso il finanziamento di alcuni settori e politiche piuttosto che altre, sia attraverso il vincolo di spesa in determinati ambiti (vedi l'esempio del sostegno per le iniziative e attività in favore della transizione ambientale ed energetica), condizionando così le politiche dei singoli Stati rispetto ad obiettivi macroeconomici su scala continentale (es. raggiungere la neutralità climatica nel 2050). Il cambio di paradigma determinato dal *Next Generation EU* rispetto al passato – quando era solo vincolo del coordinamento del PSC e le CRS a «guidare» la politica economica ed orientare quindi il tipo di sviluppo economico – è notevole e favorisce, incentivandole concretamente ed in maniera omogenea su scala continentale, lo sviluppo di politiche nuove che riguardano l'economia *green*, la transizione ambientale, l'innovazione tecnologica, la coesione e l'investimento sul capitale umano. I PNRR nazionali, nella loro stesura sono stati quindi tenuti a indicare tra le loro attività ed in coerenza con tali avvertenze, le priorità di investimento e di riforme

---

<sup>43</sup> L. FIORENTINO E E. PINTUS, *Innovare la pubblica amministrazione*, Rivista Italiana di Public Management, vol. 1, n. 1, gennaio 2018.

<sup>44</sup> L. LIONELLO *cft* nota, n. 5.

e le misure da finanziare, coerentemente con le indicazioni specifiche del Regolamento UE 2020/241, con le linee guida della Commissione e con le raccomandazioni Paese.

L'altro aspetto di tipo contenutistico che rappresenta una innovazione è dato dal sistema di condizionalità con particolare riferimento alla parità di genere e allo Stato di diritto. Accanto ai profili che riguardano le condizionalità propriamente tecniche o economiche il *Next Generation EU* ne introduce altre che hanno natura più politica intervenendo su temi a cui gli Stati debbono dare attenzione attraverso normative nazionali «vincolate» al diritto europeo. In particolare, si fa riferimento ai temi del riconoscimento, garanzia e fruizione dei diritti della persona e della piena funzionalità e indipendenza dei sistemi giudiziari. L'incidenza pratica di questi aspetti si è già manifestata nel concreto nella non autorizzazione dei PNRR di Ungheria e Polonia che ha proprio in queste disposizioni le motivazioni principali dei due stop. Con riferimento alla parità di genere, anche considerando la rilevanza che l'argomento ha assunto nel dibattito pubblico e l'impegno che le istituzioni europee e nazionali stanno mettendo rispetto al profilo della parità di genere e del recupero del *gap gender*, sono diverse le implicazioni tecniche di cui si è dovuto tener conto in fase di stesura e attuazione dei Piani. Il *Recovery UE* (e documenti correlati) ha dato la giusta attenzione ai richiami dell'Unione rispetto ai divari sociali, tenendo a mente che il tema delle pari opportunità, traslato nei vari Piani nazionali, si inserisce nella strategia più ampia che, fondandosi sul TFUE<sup>45</sup>, ne fa uno dei principi orizzontali del bilancio pluriennale dell'Unione per il settennio 2021-2027, e che a marzo 2020 ha visto la Commissione definire una strategia quinquennale sul tema: *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*<sup>46</sup>. Documenti che in attuazione di QFP e NGEU, in particolare sul versante del mercato del lavoro, si determina che siano previste misure che garantiscano tre aspetti: a) prospettiva di genere; b) bilancio di genere; c) valutazione dell'impatto di genere sia *ex ante* che *ex post*. Nel dettaglio del *Next Generation EU* da attuare, valutando i diversi richiami contenuti<sup>47</sup> è quindi necessario: in tema di partecipazione al mercato del lavoro: garantire e rafforzare la parità di trattamento, le condizioni, l'avanzamento, le retribuzioni

---

<sup>45</sup> ART. 8 TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.

<sup>46</sup> COMMISSIONE EUROPEA, COMUNICAZIONE COM(2020) 152 FINAL del 5 marzo 2020.

<sup>47</sup> Art. 4 del Regolamento e criterio di valutazione n. 3; “considerato” n. 28 del Regolamento; art. 18 lettera “c” del Regolamento e “considerato” n. 39; art. 18 lettera “o”, e in linea con l'obiettivo n. 5 del *Sustainable Development Goals* – SDG).

tra uomini e donne; mentre in tema di accesso alle pari opportunità, i diritti di trattamento senza subire nessun tipo di discriminazione. I PNRR nazionali hanno quindi dovuto indicare sezioni e progetti che contribuiscono a ridurre i divari di genere mentre la Commissione europea, per parte sua, ha dettagliato, attraverso linee guida operative, come e dove i Piani debbano declinare tutto ciò, inserendo nel *template* un apposito paragrafo denominato *Gender equality and equal opportunities for all* posizionato nell'introduzione generale dei singoli documenti da compilare. Insomma, l'attenzione a questo aspetto non è limitata solo a un richiamo di carattere generale ad uso mediatico, ma è formalizzata anche in procedure, attività e obiettivi che gli Stati hanno dovuto tradurre in provvedimenti concreti. Con riferimento invece al secondo aspetto riferito alla categoria delle condizionalità «politiche» – lo Stato di diritto, così come elaborato dalla Corte di giustizia a partire dal 1986<sup>48</sup>, che per la prima volta utilizza la formula «Comunità di diritto» richiamando il Trattato dell'Unione Europea e la Carta dei Diritti Fondamentali<sup>49</sup> per la tutela giurisdizionale dei valori fondamentali e dello Stato di diritto appunto<sup>50</sup> – è da far presente innanzitutto come tale condizionalità pur non apparendo più come un vincolo formale espressamente previsto (era previsto nella prima stesura della bozza di Regolamento), è comunque presente attraverso due “canali” che permettono a soggetti esterni al singolo Stato di “controllare” dell'applicazione dello Stato di diritto. Segnatamente tale possibilità sta in capo: sia alla Commissione, che ha facoltà di svolgere un'attività di monitoraggio/analisi; e sia ai singoli Paesi, che possono effettuare in sede di Semestre europeo delle richieste di chiarimento. In entrambi i casi lo Stato chiamato in causa è obbligato a dare riscontri e si può incorrere nella penalizzazione massima della sospensione delle risorse. Fuori dal perimetro del Regolamento istitutivo del *Next Generation EU* (il 2020/241), a segnare il tema delle condizionalità dello Stato di diritto è il Regolamento UE 2020/2092 (entrato in vigore il 1° gennaio del 2021 e richiama direttamente proprio la nozione di Stato di diritto) che si occupa di definire il regime delle condizionalità prevedendo l'adozione di misure da parte delle istituzioni europee quando vi siano decisioni degli Stati che “compromettono o rischiano seriamente di

---

<sup>48</sup> SENTENZA 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento Europeo*.

<sup>49</sup> ARTT. 2 e 19 del TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA e ART. 47 della CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI.

<sup>50</sup> M. MESSINA (a cura di), *I valori fondamentali dell'Unione Europea a 60 anni dai Trattati di Roma*, Editoriale Scientifica, dicembre 2017.

compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione"<sup>51</sup> indicando tra le cause di tali decisioni anche «le minacce all'indipendenza della magistratura» e definendo così un legame diretto tra la tutela degli interessi finanziari UE, i principi dello Stato di diritto e l'autorizzazione a intervenire da parte delle strutture di Bruxelles. C'è da dire che dal punto di vista dell'applicazione pratica di questo strumento, il meccanismo ipotizzato – burocratizzato – non lo rende immediatamente «funzionante», ma certamente formalizza una decisione e un percorso da cui è difficile tornare indietro. Nel concreto dell'applicazione pratica, il 16 di febbraio 2022 la Corte di Giustizia dell'UE<sup>52</sup> si è pronunciata sul ricorso che era stato presentato da Polonia e Ungheria al Regolamento contro il meccanismo di condizionali sullo Stato di diritto, respingendo tale ricorso e confermando invece sia la centralità del principio che lega l'erogazione dei fondi europei (il NGEU tra questi) al rispetto del diritto e dei valori dell'Unione e sia che il Regolamento sulla condizionalità, «ha una base giuridica adeguata, è conforme con il procedimento previsto dall'articolo 7 del Trattato e rispetta in particolare i limiti delle competenze attribuite all'Unione e il principio di sicurezza giuridico». Nelle sue motivazioni la Corte ha spiegato che «il rispetto da parte degli Stati membri dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda, che sono stati identificati e condivisi dai medesimi, e che definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune a tali Stati, tra i quali lo Stato di diritto e la solidarietà, giustifica la fiducia reciproca tra tali Stati. Poiché tale rispetto costituisce quindi una condizione per il godimento di tutti i diritti derivati dall'applicazione dei Trattati a uno Stato membro, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni, di difendere tali valori»; e sempre secondo i giudici UE, il meccanismo di condizionali sullo Stato di diritto «può entrare nella competenza, conferita dai Trattati, di stabilire regole finanziarie relative all'esecuzione del bilancio dell'Unione». I governi di Varsavia e Budapest, tra le diverse contestazioni promosse, avevano sostenuto il fatto che il meccanismo non definisse proprio la nozione di «Stato di diritto» né i suoi principi. una tesi questa che è stata smentita dai giudici di Lussemburgo che hanno infatti sottolineato come «i principi contemplati nel Regolamento, in quanto elementi costitutivi di tale nozione, sono stati ampiamente

---

<sup>51</sup> ART. 4 del REGOLAMENTO UE 2020/2092.

<sup>52</sup> SENTENZE 16 febbraio 2022, causa C-156/21 *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*; causa C-157/21 *Polonia c. Parlamento e Consiglio*.

elaborati nella sua giurisprudenza, che tali principi trovano la loro fonte in valori comuni riconosciuti e applicati anche dagli Stati membri nei loro rispettivi ordinamenti giuridici e che essi derivano da una nozione di Stato di diritto che gli Stati membri condividono e a cui aderiscono». Il deliberato della Corte di Giustizia dell'UE traccia una strada che indica come la forza della condizionalità politica dell'Unione rispetto al vincolo che lega l'assegnazione di risorse e il rispetto del diritto europeo sia molto forte e crescente. Oggi l'attenzione è sulla definizione delle linee guida sull'attuazione concreta del meccanismo, linee guida che devono essere predisposte dalla Commissione.

Appare evidente, alla luce di queste riflessioni, come il livello di condizionamento esercitato dall'Europa rispetto ai vincoli dei Trattati e del diritto UE sia molto alto e come proprio la questione del RRF abbia permesso all'Unione (e alla Commissione come principale istituzione con poteri esecutivi) di utilizzare strumenti che vincolano la concessione delle risorse per i PNRR all'affermazione di una rilevanza (per certi aspetti supremazia) di diritto, valori, orientamenti e politiche comunitarie. Non in un contesto di contrapposizione o di superiorità rispetto agli Stati membri, ma per la realizzazione di un comune interesse – definito nell'adesione libera ai Trattati dell'UE – finalizzato a un condiviso orizzonte di miglioramento economico e sociale in un meccanismo politico-istituzionale che rinforza il profilo della *governance* centrata a livello di Bruxelles a discapito della modalità intergovernativa di funzionamento dell'Europa. È da notare come questa vicenda, che lega la concessione di fondi europei alla piena attuazione dello Stato di diritto, non riguardi solo il rapporto tra centro (l'Unione) e la periferia (gli Stati membri) ma tocchi anche il rapporto a livello di singoli Stati. Infatti (seppure, al momento in cui scriviamo, non è stato ancora attivato da nessun governo) è stato previsto un apposito meccanismo comunemente denominato «freno di emergenza», strutturato sulla falsariga di quello già contemplato in altre politiche europee<sup>53</sup>, che permette agli Stati che ritengano ci siano motivazioni per farlo, di chiedere di sospendere la procedura legislativa per un certo lasso di tempo. Un congegno che il gruppo dei «Paesi frugali» (quelli cioè meno inclini alla condivisione di debito comune tra Stati europei) ha voluto richiamare in sede di via libera all'ok all'iniziativa RRF.

---

<sup>53</sup> si vedano a riguardo gli artt. 48, 82, 83, 86 e 87 del TFUE che fanno riferimento alla previsione del “freno di emergenza” in diversi ambiti, dalla sicurezza sociale dei lavoratori migranti alla cooperazione giudiziaria, dalla tutela degli interessi finanziari dell'Unione alle misure di polizia.

Sostegno ad alcuni settori, politiche pubbliche, parità di genere, Stato di diritto: in estrema sintesi, rispetto al tema delle condizionalità, si può dire che queste, al netto dei profili di innovazioni tecniche introdotte, contribuisce a garantire l'efficacia dell'iniziativa del NGEU attraverso la funzionalità dei Piani e il rispetto di tempi in un contesto di omogeneità di contenuti e meccanismi di andamento. Iniziando a tirare le somme si può quindi certamente affermare che il *Next Generation EU* rappresenta un passo significativo nella direzione dell'integrazione e del rafforzamento della dimensione europea considerando che: aumenta l'importanza delle risorse comunitarie; determina il percorso di debito europeo condiviso; sovraesponde la Commissione nel rapporto con i governi e con i meccanismi delle condizionalità legate a concessione e gestione delle risorse; si ha un metodo per influenzare sviluppi macroeconomici, politiche e normativa.

#### **4. Il PNRR italiano: governance e impatto sulla Pa**

A livello nazionale il PNRR è il documento predisposto dall'Italia per accedere ai fondi del *Next Generation EU* ed indica in modo dettagliato come l'Italia intende utilizzare tali risorse entro il 2026 (anno di rendicontazione del Piano). Complessivamente le risorse del PNRR sono 191,5 miliardi di euro divisi tra risorse a debito ed a fondo perduto, da spendere in attività, iniziative e progetti divisi in 6 missioni<sup>54</sup>. Il Piano prevede il vincolo di spesa nel Mezzogiorno del 40%<sup>55</sup> delle risorse e contiene 527 obiettivi (concordati con la Commissione Europea e divisi tra *target* e *milestones*) per il raggiungimento dei quali sono state previste una serie di riforme distinte in: orizzontali (trasversali e necessarie per aumentare efficienza del Paese e capacità di attrazione di investimenti esteri), abilitanti (finalizzate alla semplificazione della legislazione), di accompagnamento (per rafforzare la coesione economica e sociale della nostra comunità). A differenza di altri programmi e fondi UE, la novità principale del PNRR sta nel fatto che pianificazione degli investimenti, cronoprogramma della spesa, monitoraggio su attuazione e approvazione di riforme, sono tra loro legati da un'unica impostazione vincolata al raggiungimento di traguardi e obiettivi con un timing

---

<sup>54</sup> 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per la mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Inclusione e coesione; 6) Salute.

<sup>55</sup> Emendamento promosso dal governo al DL n. 77 del 2021 "*Governance e Semplificazioni*", approvato il 16 luglio 2021 dalle Commissioni I e VIII della Camera, con la previsione del vincolo di destinazione di risorse economiche pari al 40% dei fondi complessivi, cioè 82 miliardi delle risorse territorializzabili del Piano e del Fondo complementare.

estremamente breve (entro cui raggiungerli) e rigido (sforarlo implica penalizzazione). Una iniziativa centrata su semestri, in cui il conseguimento di *milestones* e *target* è condizione necessaria per ottenere i fondi per le attività del semestre successivo. Si tratta insomma di una iniziativa *performance based* (si paga la tranche stabilita al raggiungimento degli obiettivi, anche indipendentemente dai costi sostenuti) e ciò rende centrale sia il meccanismo di *governance* delle decisioni e sia l'organizzazione della macchina amministrativa determinando di fatto un impatto di innovazione sul funzionamento delle strutture. In Italia, come in Europa, si assiste così ad una (nuova) centralità alle strutture pubbliche, attraverso scelte indicate dal NGEU e previste nei PNRR. Tra questi, quello italiano è molto focalizzato proprio sulla Pa e sulla sua riforma e rilancio<sup>56</sup>.

Come detto, ad occuparsi del meccanismo di funzionamento del Piano italiano è il DL n. 77 del 2021 che espressamente si intitola «*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» che definisce sia l'autorità chiamata a decidere e gestire (con un sistema che vede due riferimenti forti nella «Cabina di Regia» di Palazzo Chigi e nel «Servizio Centrale per il PNRR» incardinato al MEF), sia procedure e normativa per l'attuazione del Piano. Un meccanismo che vede, riassumendo in maniera semplificata: a) una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri guidata dal Premier che svolge compito di indirizzo e coordinamento politico tramite la Segreteria tecnica e il raccordo con due Comitati interministeriali (per la transizione digitale e per la transizione ecologica<sup>57</sup>); b) un centro tecnico/operativo al MEF che agisce in modo cooperativo con gli uffici simili costituiti nei singoli ministeri; c) due strutture con specifiche funzioni: una consultiva rivolta alle parti sociali (Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale) e una operativa finalizzata allo snellimento e funzionalità delle norme (Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolamentazione); d) la previsione di meccanismi d'informazione e coinvolgimento del Parlamento anche attraverso un rapporto stabile con le Commissioni parlamentari competenti che sono chiamate a svolgere monitoraggio, valutazione e formulazione di osservazioni. Proprio il tema del coinvolgimento del

---

<sup>56</sup> G. D'ARRIGO E P. DAVID, *Next Generation EU e Pnrr italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, 2022.

<sup>57</sup> Entrambi i Comitati citati sono disciplinati dal DL n. 22 del 1 marzo 2021.

Parlamento è stato recentemente oggetto di dibattito<sup>58</sup> che ne ha evidenziato alcune criticità. L'impostazione centralizzata del Piano, oltre che dallo schema sopra esposto<sup>59</sup>, viene confermata anche da altri due elementi qua accennati: la responsabilità delle attività/iniziative è in capo alle amministrazioni centrali (definite per questo «titolari» degli interventi) rispetto a regioni, comuni e altre amministrazioni che sono qualificate come «soggetti attuatori»; la previsione di “poteri sostitutivi” molto ampi in capo al Governo per intervenire lì dove ci siano ritardi, contrarietà, inadempienze e sostituirsi appunto negli interventi. Inoltre, sempre il livello centrale, incide non poco sugli aspetti di pianificazione e programmazione della Pa territoriale rispetto a monitoraggi, vincoli, obiettivi ed anche organizzazione delle strutture per partecipare e competere in modo proattivo a bandi, avvisi e gestione di risorse e progetti, conformandosi a disposizioni che vanno in questa direzione. È da evidenziare come la formula di bandi/avvisi possa registrare per i Comuni una criticità: gli investimenti rischiano di vedersi realizzati lì dove ci sono amministrazioni più efficienti e quindi maggiormente attrezzate e con uffici più organizzati, con il conseguente rischio che le risorse arrivino lì dove le dotazioni di strutture sono quindi maggiori. Più in generale c'è da dire come il PNRR (ed i suoi meccanismi di gestione) impatti sulle strutture pubbliche in modo considerevole, sia nella forma e sia nell'approccio che genera. La Corte dei Conti ha infatti confermato<sup>60</sup> come la *governance* individuata esprima, sotto il profilo della responsabilità, il «peso» che viene assegnato alle amministrazioni centrali indicate, come accennate in precedenza, le sole «titolari» degli interventi e differenziate dalle altre amministrazioni territoriali (Regioni, Comuni, Università, altre) indicate «soggetti attuatori», calcolando che sul fronte delle risorse, ben il 37% (circa 70 miliardi) sono ascrivibili alla localizzazione territoriale rispetto al 63% (121 miliardi) che sono della componente nazionale dell'amministrazione<sup>61</sup>, mentre considerando le Regioni, Sicilia, Lombardia e Campania

---

<sup>58</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, *lettera dei capigruppo alla Presidente del Senato in sede di conversione del DL 36 del 2022*, 24 giugno 2022.

<sup>59</sup> Il DL n. 77 del 2021 dispone che, ad eccezione della Cabina di Regia composta da Premier, ministri e sottosegretari, nessuna delle altre strutture della governance del PNRR siano soggette a *spoils system*.

<sup>60</sup> CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr*, del marzo 2022.

<sup>61</sup> Nel dettaglio delle strutture centrali, si può notare come il Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili sia il più coinvolto con il 24,7% dei 121 miliardi considerati, a seguire il Ministero della transizione ecologica (con il 24,6%) ed il Ministero dello sviluppo economico (per il 15%). Mentre tra gli enti attuatori la presenza più massiccia è quella dei Comuni (36 miliardi), poi le Regioni (17 miliardi) e le Università (8 miliardi).

sono i territori premiati nella ripartizione complessiva dei fondi<sup>62</sup>. Una prima analisi del PNRR attraverso la lente della Pa è utile anche per definire la tipologia degli atti normativi come ipotizzati in relazione al raggiungimento degli obiettivi. Per la parte degli obiettivi europei assegnati, si hanno: normativa settoriale per il 63% dei provvedimenti; atti amministrativi il 15,6%; misure di semplificazione il 12,6%; accordi e protocolli di intesa il 4,4% per concludere con studi preliminari e linee guida il 3,7% e normativa relativa alla *governance* lo 0,7%. Con riferimento invece ai traguardi operativi, le tipologie di atti previsti sono: piani di riparti e trasferimenti il 2,6%; monitoraggio il 5,1%; piani operativi per il 10,3%; progetti il 24,4% e procedure ad evidenza pubblica il 57,7%<sup>63</sup>. Tale elencazione di dati è utile per dare un accenno su come il PNRR stia impattando sulle strutture amministrative, in particolare attraverso tre direttrici: a) gli aspetti dell'organizzazione degli apparati, con l'insediamento di strutture ad hoc per la gestione ed il monitoraggio; b) Il rinforzo delle strutture attraverso il potenziamento di capacità assunzionale e amministrativa; c) La omologazione generata da linee guida, circolari, istruzioni tecniche, per le amministrazioni ed i rapporti centro/periferia ed il funzionamento dei poteri sostitutivi. Tale attenzione alla Pa è importante perché sono le amministrazioni che si trovano a dover: realizzare i singoli interventi; gestire le risorse; effettuare i controlli; adempiere alle procedure; effettuare i monitoraggi e rendicontazione: un complesso di attività che con la gestione del PNRR si sono notevolmente amplificate. Con il DL n. 80 del 2021 (che si occupa del rafforzamento della macchina amministrativa attraverso piani assunzionali e semplificazione delle procedure concorsuali) si è provato a venire incontro alle esigenze delle Pa territoriali. Si aggiunga inoltre che sono stati avviati anche dei primi allentamenti di due provvedimenti che avevano di fatto bloccato per circa un decennio l'accesso al ricambio del personale pubblico, ci si riferisce cioè alle limitazioni delle assunzioni e l'arresto del meccanismo del *turnover*, la limitazione cioè delle assunzioni di nuovo personale in sostituzione di quello cessato per pensionamento (tale blocco, con qualche eccezione per categoria, è stato attivo dal 2008). È opportuno accennare come il comparto dei pubblici dipendenti in Italia abbia attraversato anche per questi motivi varie fasi e dimensioni con una riduzione di 267.000 unità tra il 2008 e il 2020, sino ad arrivare, anno di riferimento il

---

<sup>62</sup> MEF, dati comunicati in sede di audizione parlamentare del Ministro dell'Economia e Finanze Daniele Franco, 23 febbraio 2022.

<sup>63</sup> CORTE DEI CONTI, cfr nota, n. 44.

2021, ad impiegare 3,36 milioni di persone con un rapporto tra unità di lavoro annue e popolazione del 5,7%<sup>64</sup>. In un'ottica di sguardo complessivo, è importante collocare questi numeri ed il blocco del turnover dentro un contesto più generale che riguarda la nostra società, un contesto in cui questo provvedimento ha fatto da meccanismo amplificatore di altre due tendenze già in atto: l'invecchiamento della popolazione e la riforma pensionistica; entrambi infatti hanno inciso sull'innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici italiani che è oggi di 50 anni<sup>65</sup> rendendola tra le più alte d'Europa (la Ragioneria Generale dello Stato dettaglia come quelli italiani siano i dipendenti pubblici più anziani tra i Paesi Ocse<sup>66</sup>). Sempre con riferimento alla Pa, appare infine utile richiamare anche il DL n. 36 del 2022<sup>67</sup> che interviene con ulteriori riorganizzazioni e semplificazioni, riduzioni di tempi, interventi normativi, processi assunzionali. Usando una espressione che abbiamo imparato a conoscere durante la pandemia, potremmo dire che rappresenta un *booster* per l'attuazione del Piano (e per il riconfermato ruolo della centralità delle strutture pubbliche in particolare quelle centrali). In parallelo a tale percorso in supporto dei territori, si è verificato un diverso fenomeno di omologazione: circolari, linee guida e istruzioni tecniche, hanno sempre più segnato linee di attività comportamentali e specificazioni operative a cui le strutture pubbliche, con particolare riferimento a quelle territoriali, sono chiamate ad attenersi in fase di applicazione, redazione, selezione e controllo dei progetti del PNRR. Documenti questi che in gran parte normano e/o dettagliano quanto previsto da NGEU o PNRR ma che nella sostanza incidono anche sulla Pa, con il risultato pratico rispetto agli uffici che le devono applicare, di comprimere spazi di decisione, limitare le scelte, orientare le attività, impostare le iniziative procedurali. Tutto ciò con schemi, vincoli e indicazioni che definiscono percorsi omogenei per gli uffici ed il personale coinvolto nel Piano ai differenti livelli. E che si auspica, per dirla con Luigi Fiorentino, partecipino ad uno sforzo per «aumentare la coesione tra i vari livelli di governo»<sup>68</sup> avendo la consapevolezza che il PNRR sembra introdurre (nell'impostazione e nei provvedimenti conseguenti) aspetti di innovazione

---

<sup>64</sup> OSSERVATORIO DEI CONTI PUBBLICI ITALIANI, elaborazione su dati Istat 2021.

<sup>65</sup> FORUM DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Ricerca "lavoro pubblico 2021"*, luglio 2021

<sup>66</sup> RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Conto annuale del personale*, maggio 2022.

<sup>67</sup> "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR", meglio noto come "DL PNRR 2", 30 aprile 2022

<sup>68</sup> B. G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE, *La Gestione del Recovery Plan, le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, I Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino, agosto 2021.

nella pubblica amministrazione. Ovviamente l'impatto del PNRR sulla Pa è significativo e va ben oltre queste prime riflessioni, che hanno l'obiettivo di proporre una iniziale direttrice di lavoro che sarà possibile approfondire a valle non soltanto degli aspetti organizzativi ma alla luce degli effetti concreti generati. Possiamo comunque già dare per acquisiti due elementi: la consapevolezza del ruolo centrale della pubblica amministrazione e del *public management*. La prima come la struttura principale da rinforzare per lo Stato, il secondo come metodo caratterizzante il lavoro moderno della Pa. Entrambi centrali sia per attuazione del Piano e sia per misure e programmi di natura europea o nazionale; senza un'amministrazione efficiente e senza un metodo funzionale, non si raggiungeranno i risultati attesi. Il «ritorno dello Stato» e la centralità delle sue strutture rischiano di consegnare una realtà non funzionante se non adeguatamente aggiornata nell'approccio e nelle procedure.

Il PNRR per la parte economica (che tocca tutti) e per la parte di gestione (che coinvolge tutti) rappresenta una sfida collettiva unica. L'ultima simile per portata e impatto rispetto alla comunità nazionale è rappresentata da un altro passaggio realizzato sempre di livello europeo, che allo stesso modo ha segnato un «cambio di fase»: l'adesione all'Euro, scelta che si è rivelata più che mai giusta.

## **5. Conclusioni: valore e prospettiva di NGEU e PNRR**

Il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) – come osservato – costituisce un elemento di innovazione sotto vari profili. Già a partire dal quadro e dal complesso degli atti normativi che ha generato e dalla base giuridica scelta per questa iniziativa. Base giuridica che trova nell'art. 175 TFUE (dedicato alla «Coesione economica, sociale, territoriale») il proprio fondamento e riferimento nel diritto primario dell'Unione. Alcuni studiosi come Bruno De Witte<sup>69</sup> ritenevano più adatto a tale scopo l'art. 122 TFUE nella misura in cui prevede la possibilità di adottare misure necessarie in caso di crisi economica ma probabilmente, anche con l'intenzione di guardare al futuro distaccandosi dalla fase emergenziale dell'epidemia e per non fare riferimento alle contestate misure adottate durante la crisi finanziaria del 2008, oltre che per la probabile intenzione di articolare una prospettiva temporale nuova e positiva che già a partire dal nome (*Next*

---

<sup>69</sup> B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, giugno 2021.

*Generation UE*) ha indicato tale direzione di slancio nuovo per il continente, l'art. 175 del Trattato è apparso quello più indicato anche considerando il suo profilo di maggiore attenzione rispetto all'equilibrio istituzionale. In tal senso sono importanti le riflessioni di Gianluca Contaldi<sup>70</sup> sul fatto che il NGEU non sia una iniziativa emergenziale ma di investimento europeo. Una iniziativa che pare introdurre un modello che potrebbe diventare, se dovesse funzionare, anche lo *standard* nella gestione di risorse<sup>71</sup> e programmi UE.

Non si tratta, come già avvenuto altre volte in passato, di una iniziativa di solo supporto finanziario – per quanto il quantum complessivo erogato, 750 miliardi di euro, sia molto alto – ma di un sostegno per istituzioni, comunità e privati, con meccanismi di funzionamento innovativi finalizzati in parte alla spesa ed in parte alla realizzazione di riforme. Per quanto riguarda l'Italia, che il PNRR (ed il NGEU) stia funzionando è confermato sia dalla ricezione di tutte le rate semestrali di cui ad oggi è stato possibile richiedere l'esborso, e sia dal fatto che la stessa Commissione Europea ha confermato tale andamento<sup>72</sup>.

Al netto degli aspetti economico/finanziari, probabilmente il vero «valore» del *Next Generation EU* è quello di essere – per usare le parole di Luisa Torchia – un esercizio di apprendimento: «la disciplina europea del meccanismo impone che per accedere alle risorse l'Italia sia in grado di programmare e progettare gli interventi in tempi rapidi. Che di questi interventi siano chiari i tempi di realizzazione e l'impatto. Che siano misurabili e misurati nel corso della realizzazione gli obiettivi intermedi e finali come condizione per il pagamento dei fondi. Che, quindi, il meccanismo di monitoraggio e rendicontazione dei risultati sia subito strutturato. Che i tempi di realizzazione siano rispettati e che nel 2026 gli interventi siano conclusi»<sup>73</sup>. Sta quindi proprio qua il valore del *Recovery Plan*: mettere in pratica, progettare, valutare a priori e posteriori, realizzare in tempi definiti e senza rinvii o dilazioni: nella sostanza, assumere impegni realistici e mantenerli. Per usare nuovamente le parole della Torchia «il valore del *Recovery Plan* non sta tanto nelle

---

<sup>70</sup> G. CONTALDI, op. cit., nota 25.

<sup>71</sup> P. CASALINO, *Recovery and Resilience Facility: genesi, finalità, modalità di attuazione, monitoraggio e controllo di uno strumento unico nel panorama dei programmi dell'Unione Europea*, in Aa., *Recovery Fund e ruolo della Corte dei Conti*, in Rivista della Corte dei Conti, quaderno n. 1 2021.

<sup>72</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Raccomandazione del Consiglio COM(2022) 616 FINAL, 23 MAGGIO 2022.

<sup>73</sup> L. TORCHIA, L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR, in Fondazione Astrid, 17 marzo 2021.

ingenti risorse, quanto nell'imporre la necessità di progettare, valutare e realizzare i progetti in tempi definiti. Le istituzioni italiane devono imparare ad assumere impegni realistici a mantenerli»<sup>74</sup>.

Si può certamente affermare che quest'innovazione ha rotto un tabù e spinto l'Unione verso una più forte integrazione fiscale. Sarà l'esperienza e il funzionamento o meno del NGEU che determineranno se si tratta di un'eccezione limitata all'emergenza sanitaria o se è l'inizio del «momento hamiltoniano». Covid-19, *bretxit* e guerra in Ucraina (vicende queste ultime due che hanno impattato significativamente sulla dimensione europea e sull'Unione) hanno posto l'Europa – come organizzazione politica ed economica – davanti a scelte e momenti di crescita, certamente davanti alla propria e più forte consapevolezza di sé. Consapevolezza che l'ha fatta maturare nel ruolo, pur non essendosi ancora completato il percorso della sua piena centralità di soggetto istituzionale. In questo contesto una rilevanza non secondaria ce l'ha su scala europea l'Italia, considerando che è il Paese destinatario di oltre un quarto (il 28% a essere precisi) delle risorse del RRF: il successo del PNRR italiano è condizione necessaria per il successo del *Recovery*.

Il dibattito pubblico, alimentato dalla politica e dell'accademica è in corso. *Next Generation EU* e PNRR sono sotto i riflettori in una discussione che continuerà a essere centrale per i prossimi cinque anni, evidenziandone i profili di vantaggio e giudizio positivo ed elementi di critica e parere negativo. La forza innovativa rispetto alla dimensione europea e la notevole quantità di risorse in campo (soprattutto per l'Italia) giustificano l'attesa e l'aspettativa. La carica trasformativa che ci si attende è notevole e comunemente indicata come quella da «ultima occasione».

---

<sup>74</sup> L. TORCHIA, *Dov'è il vero valore del Recovery Plan*, in *lavoce.info*, 16 marzo 2021.